FEDERALISMO Y DEMOCRACIA: LA SIMBIOSIS CREATIVA.

Antonio Colomer Viadel*

Yo quisiera de entrada, en este tema tan fascinamte de la relaciòn entre federalismo Y democracia remontarme muy lejos aunque,no se preocupen, pronto volverà a nuestros dias. Remontarme a aquel momento inicial en el que nace la democracia, nada menos que hace 2 mil 500 años. En la Grecia clásica, en la Atenas de Pericles, existe uno de los discursos políticos más escalofriantes de la historia del pensamiento político, la Oración fúnebre que Pericles dedica a los muertos atenienses en una guerra contra un imperio despótico, Esparta, y que recoge Tucídides en la conocida historia del Peloponeso. Ahí se resumen las ideas más brillantes, profundas y radicales sobre el sentido que tenía la democracia para quienes la inventaron, que fueron los griegos.

Democracia era libertad para participar; era la ilusión de intervenir en las magistraturas de tu comunidad, era tener el honor de construir al ser colectivo al que se pertenecía en función de responsabilidades públicas de toda índole, y ningún ciudadano que fuera cabalmente tal, podia ser ajeno a esa responsabilidad participativa. Un signo de indignidad era el anteponer los negocios particulares o privados al interés público de la ciudad.

Otra idea fundamental, es que el ámbito en el que todos se conocen,todos participan en el que todos construyen la

---

* Antonio Colomer Viadel é Profesor Titular de Derecho Constitucional. Univercidade de Valencia, Vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho constitucional e Presidente del Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.

actividad colectiva de la comunidad a la que pertenecen, exige un espacio determinado, que no se puede traspasar; el Estado ciudad. Sólo en los límites de la ciudad, de la polis, de aquella Atenas, que luego podrá aliarse en federación con otras ciudades, pero que debe gobernarse dentro de sus límites, es posible esta idea de la democracia como una virtud moral y como una virtud politica. Ese, y no otro, es el espacio en el que la virtud democrática se puede practicar.

Luego, mucho después, se nos ha dicho, ya en el moderno costitucionalismo, que libertad era simplemente capacidad, no de participar, sino de resistir, de impedir que el Estado intervenga, que sólo las relaciones o las reglas de la vida privada sean las que nos gobiernen. Se afirma así la soberanía del pueblo, pero pronto se dice que, dada la dimensión de la comunidad política, hay que ir al principio delegativo, representativo, del poder.

Es verdad que al principio esta representación o delegación del poder era lo excepcional, porque se entendía que el pueblo podia ejercer su soberanía en cualquier momento, pero poco a poco se produce una inversión realmente perversa de esta idea, y lo único que se considera posible es la elección de esos representantes, que se van a sentir desligados de aquellos que los eligieron, y que además verán con desconfianza cualquier tentativa de intervención directa del pueblo en el ejercicio de su soberanía.

Hay una obra, mucho más reciente, pero clásica, que ustedes conocen muy bien y que es quizá una de los testimonios de antropología cultural y social más impresionantes que yo conozco. Me refiero La Historia de La cosas de la Nueva España, de Fray Bernardino de Sahagún, aquel fraile español que recoge, en el siglo XVI, el testimonio de tantos ancianos líderes aztecas en los dos idiomas, náhuatl y castellano,y descobre el principio de aquella sociedad. Estaba basada en el valor moral de la donación; el prestigio del más generoso era el que asentaba la idea de la jefatura,la idea de la autoridad moral del responsable.

La reciprocidad de donaciones creaba todo un entrelazado de sistema económico, de sistema productivo y de relaciones sociales porque el construir ese tercero indiviso, que es el interés común, era otra forma fundamental de adquirir prestigio y autoridad moral ante sus conciudadanos.

La idea de la comunidad como dimensión participativa y mutualista está muy presente en esta sociedad azteca y, por cierto, también en las andinas y amazónicas como en el caso quizá más notable que conocemos, que llega al siglo XVIII: las experiencias de las sociedades guaraníes en lo que actualmente es Paraguay.

Un reflejo de esta misma importancia de la dimensión de la comunidad en donde se pueda hacer la democracia y de la desconcentración del poder que ella exige, es el papel decisivo que el cabildo ha tenido como espacio político, sobre tudo de los criollos y mestizos, porque la gran concentración autoritaria y vertical del poder estaba en manos de las autoridades peninsulares.

Lo vimos en el mismo momento de la independencia; lo vemos en esa reconversión que citaba el profesor González Pedrero, de las disputaciones provinciales en México, herencia de la Constitución española de 1812, en juntas provinciales, a semejanza de lo que había en la lucha contra los franceses en la Península ibérica, origen del federalismo mexicano.

Resulta tan impresionante y chocante que el chileno Francisco de Bilbao, un gran líder americano que se declara afrancesado y entusiasta del modelo de la Revolución Francesa, después de hacer en su Catecismo Americano un elogio desmesurado de la Revolución Francesa como modelo de Estado, lo que propone como organización política para América es una federación libre de municipios libres, un modelo libertario que es tudo lo contrario del modelo jacobino de Estado, vertical, centralizado y autoritario.

Francisco de Miranda, otro de los próceres de la independencia, al que el propio Bolívar le reprochara su afrancesamiento, es también partidario de una federación libre de municipios como sistema político de organizar los territorios de la América independiente.

Es decir, esta tradición comunal tan rica, que se une a la vieja tradición del cabildo en los municipios, -y también es una tradición comunera peninsular-entronca, aunque parezca increíble, con el sentido originario de la democracia, tal como la entendían Pericles y los griegos hace 2.500 años.Libertad para participar en un espacio donde todos nos conocemos y nadie puede ser ajeno a responsabilidades frente a su comunidad.

Desgraciadamente el federalismo latinoamericano, no sólo el mexicano, a mi modo de ver es un pseudofederalismo, un federalismo de tregua, o de transacción para evitar las guerras civilis entre unitarios y federales en el siglo pasado entre los próceres ilustrados y urbanos, laicos y racionalistas, y tantos caudillos provinciales y locales, donde la religión, la fuerza física y el coraje les daban un carisma especial.

Estamos, en realidad, ante encubiertos Estados centralizados, pero incluso en las épocas más autoritarias hay como una memoria antropológica, que no se pierde nunca: es la idea de afirmar el principio de libertad, y el de optar por el destino de la comunidad inmediata a la que pertecemos.

El federalismo, en suma, es un instrumento de la democracia. El federalismo implica un principio de subsidiariedad por el cual todo lo que podamos hacer en la escala local, en la escala regional, no debe decidirse en la escala nacional. Primero por un principio de eficacia política y, segundo, por un principio de favorecimento de la participación como elemento fundamental de la dignidad política y del sentido de la libertad.

Un costitucionalista argentino, Pedro Frías, refiriéndose a su país pero en suma nos puede servir para cualquier experiencia federal dice que una verdadera estructura

federal coordina sin especular, controlar sin anular, promueve sin marginar, ayuda sin presionar.

Fíjense que la idea de equilibrio, es casi una utopía en medio de tantos desequilibrios. Pero es que quizá lo estamos haciendo mal: estamos intentando reconstruir un federalismo desde unos modelos de arriba-abajo, y lo que tenemos es que volver a construir la idea federal al servicio del valor democrático, de la participación de abajo- arriba. Es en el municipio, piedra angular del sistema económico, del sistema político, donde hemos de empezar. Es en esa democracia local, pero no sólo democracia política, sino democracia participativa para la economía, para el desarrollo, para la educación, para los valores de integración y de motivación de la comunidad, donde tenemos que empezar.

Ciertamente, la coordinación entre municipios, nos llevará a un escalón más alto, porque siempre hay cosas que no puede hacer un municipio aislado. Y ciertamente ese escalón podrá llegar al nivel estatal, pero por un acto consciente, libre y voluntario de integración. Y como no se pueden acabar muchos problemas de resolver en ese ámbito estatal, el bien común, el interés general exigirá una coordinación del conjunto de la unión de estados para tomar decisiones, aquéllas que sean necesarias, y no más, que afecten a la coordinación federativa de la política, en todo lo que no puedan hacer el estado o el municipio.

El Gobierno General será supremo en lo suyo, pero subsidiario, en esa esfera de reserva a los municipios, a los estados. En efecto no puede haber confusión, porque ciertamente nos exigirá un sistema de garantías para cuando haya conflictos, porque el conflicto es connatural a toda sociedad humana. Ese sistema de garantías puede ir dese una cámara alta parlamentaria nacional, un Senado, que represente verdaderamente los intereses de los entes territoriales, tanto locales como estatales, tal como ocurre en Alemania.

Puede ser y debe ser, ciertamente un sistema de seguridad jurídica, un sistema jurisdiccional que resuelva a través

de jueces independientes, libres y equitativos, los conflictos que se puedan dar tanto en la interpretación de la ley como en los conflictos entre los distintos entes territoriales de la federación.

El principio de división de poderes es consustacial al federalismo. Se no hay división de poderes auténtica, éste no puede funcionar: ése es otro desafío absolutamente fundamental.

En resumen: se trata de reconstruir la unidad coordinadora del Estado, del mismo modo en que en otros países federales- Alemania, por ejemplo- se ha impuesto, finalmente, el principio de coordinación al de descentralización, y el tribunal constitucional ha dicho que debe existir un equilibrio económico global, lo que implica una cooperación igualitaria del Estado central y de los "landers'.

Creo que aquí hay que hacer lo mismo, pero yo iría un paso más allá, contando con la propia sociedad civil, contando con las organizaciones populares, con las organizaciones sociales, facilitando los medios hacia la economía solidaria y la economía mutualista y cooperativa, que se da en la base municipal de nuestro desarrollo, y que exige mucho menos recursos financieros que esas desorbitantes cifras de cualquier plan nacional o federal de acción económica.

Hay un gran polítologo norteamericano, Samuel Huntington, que en su último libro La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX, confirma una idea que él ya venía expresando hace muchos años desde que participó en el famoso Informe sobre la crisis de la democracia, de la Comisión Trilateral, de 1975. Hay que ir a un nivel, dice Huntington, de baja densidad de participación. La desilusión, el desánimo participativo democrático que se produce en nuestras sociedades- que han recobrado formalmente las reglas de participación democrática- teóricamente es doloroso, pero ello no afecta a la estabilidad de las sociedades democráticas. En suma, incluso es conveniente que las élites, las oligarquias, las castas, nos gobiernen dentro del conformismo, de la atonía, de la aceptación de ese liderazgo.

Pues bien, frente a esta posición que me parece- y voy a hacer un juicio de valor- profundamente reaccionaria y quizá al servicio de una hegemonía política determinada de orden continental, la defensa de la posición federalista democrática exige la pretensión de la participación generalizada de todos los ciudadanos, incluso en sus dimensiones económica, de trabajo y educativa; en esa base municipal a la que nos estábamos refiriendo, y que nadie sea ajeno al destino colectivo de la comunidad a la que pertenece. Sólo así tendrá sentido realmente la combinación entre federalismo y democracia.

En un encuentro internacional en la ciudad de Querétaro sobre Economía solidaria, estado social de derecho y democracia real, organizado por cajas populares y cooperativas mexicanas en combinación con otras latinoamericanas, apayadas por la Universidad de Querétaro y el estado de Querétaro, se vio lo viva que está esa base popular sobre la cual poder construir una democracia auténtica, que es tanto o más importante que un federalismo auténtico; si no tenemos una democracia auténtica no podemos construir un federalismo auténtico.

Frente a la posición de aceptar la desilusión o la apatía participativa y democrática que nos sugiere Huntington, en Querétaro se dijo aludiendo a un tema de integración latinoamericana, una frase que parece muy de arraigo popular: Ó peleamos juntos o nos colgarán por separado. Yo les digo a ustedes que representan a fuerzas sociales y políticas, al pueblo mexicano: si quieren ustedes construir una democracia auténtica, servida por un federalismo auténtico, peleen juntos, que es una batalla que merece la pena.